

Library
of Parliament



Bibliothèque
du Parlement

THE EVOLUTION OF PRIVATE MEMBERS' BUSINESS IN THE CANADIAN HOUSE OF COMMONS

**James R. Robertson, Principal
Law and Government Division**

Revised 22 September 2005

**PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES**

The Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Analysts in the Service are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

TABLE OF CONTENTS

	Page
INTRODUCTION	1
PRIOR TO 1984	1
THE McGRATH COMMITTEE	3
DEVELOPMENTS FROM 1988 TO 1994	5
DEVELOPMENTS FROM 1994 TO 2002	8
DEVELOPMENTS SINCE 2002	10
CONCLUSION	16





CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE EVOLUTION OF PRIVATE MEMBERS' BUSINESS IN THE CANADIAN HOUSE OF COMMONS

INTRODUCTION

Private Members' Business consists of public bills and motions that are sponsored by private Members, rather than by the Government. "Private Members" are essentially those Members of the House of Commons who are not Cabinet ministers or presiding officers (the Speaker and other Chair occupants). While nothing prohibits parliamentary secretaries from sponsoring Private Members' Business, the practice is that they refrain from doing so while holding office.

In June 2002, the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs tabled a report proposing significant changes to Private Members' Business: all items of Private Members' Business that are debated in the House would be voted on, and each private Member should have an opportunity to table at least one such bill or motion in the course of a Parliament.

This attempt at reform is only the latest of a long series of changes that have been made over the years. This paper will outline the history and evolution of Private Members' Business in the Canadian House of Commons, with particular reference to developments since 1984. As this brief discussion will illustrate, Private Members' Business is far from static.

PRIOR TO 1984

In order to appreciate the changes that were made in 1984 by the McGrath Committee, it is useful to have an historical perspective. Only the major aspects of the procedures that were in place from 1867 to 1984 will be discussed.

The *Annotated Standing Orders of the House of Commons* notes that from 1867 to 1962, the Standing Orders gave priority to Private Members' Business on particular days in each week. Successive governments, however, found such arrangements inadequate for the passage of their own legislative programs, and regularly proposed special and sessional orders that gave precedence to government business. By 1906, this pattern had established itself to such an extent that in that year, the weekly order of business was officially amended so that four weeks from the start of each session one of the three private Members' days – Thursday – was given over to government business.

Between 1906 and 1955, the use of special and sessional orders to give precedence to government business had appropriated virtually all the time remaining for private Members. In 1955, amendments to the Standing Orders once again formalized the practice of giving precedence to government business: the number of private Members' days was reduced from each Monday, Wednesday and four Thursdays per session to six Mondays and two Thursdays per session. Depending on the length of each session, this change, although on the surface a further reduction of the time for Private Members' Business, at least guaranteed that these eight days would not be further nullified by the suspension of private Members' time through the use of special or sessional orders.

In 1962, the House abandoned the allocation of a certain number of days each session for Private Members' Business and, instead, set aside one hour per day for that purpose. However, after this hour had been used 40 times per session, its use on Mondays, Tuesdays and Wednesdays lapsed. In 1968, Private Members' Business was removed from the order of business on Wednesdays. Thereafter, the rule establishing a maximum 40 considerations per session was retained for Mondays and Tuesdays only.

In 1982, the practice of considering Private Members' Business for one hour on certain days was replaced by a single private Members' day: Wednesday. This meant a reduction of one hour of debating time per week, from four hours to three. In late 1983, however, the House reverted to the consideration of Private Members' Business for one hour per day on Monday, Tuesday, Thursday and Friday, with no maximum number of times for consideration on Mondays and Tuesdays. The omission of this part of the former rule meant that the amount of time provided for private Members actually increased as a result.⁽¹⁾

(1) House of Commons, *Annotated Standing Orders*, 1989, pp. 301-302.

Until the late 1950s, two criteria determined the order in which items of Private Members' Business were considered: their date of notice and, in the case of bills, their stage in the legislative process. Other, secondary criteria, whose purpose was to distinguish the different categories of business from one another, also became important. For instance, in 1910, a higher precedence was accorded to unopposed Private Members' Notices of Motions for the Production of Papers, while opposed motions of this kind continued to be considered with other notices of motions until 1961, when they were given a specific category in the Order of Business and were debated on a designated day. Similarly, in 1927, each Member was limited to one notice of motion on the *Order Paper* at one time, with a provision that notices would be dropped if called twice and not proceeded with.

As the volume of Private Members' Business increased, a ballot system for notices of motions was introduced by the Speaker in 1958. At the start of a subsequent session, a similar practice was extended to private Members' public bills. In either case, when an item had been considered but not disposed of, it fell to the bottom of the list. Since there was no restriction on the number of bills that could be introduced – unlike motions – Members soon realized that by placing several bills on notice, their chances in the draw improved. To ensure a more equitable distribution, the party Whips limited the number of bills standing in the name of any Member among the first 50 bills drawn.

In 1982, all categories of Private Members' Business (except private bills) were combined into one group, for which a single draw of Members' names was held at the start of each session. A limitation similar to that which had previously applied to bills was retained for the first 50 items drawn, but the limit of one notice of motion per Member was dropped.

In the 1970s, Private Members' Business was organized by the Government House Leader's office. This practice was criticized by some Members as undue government interference, and eventually the Private Members' Business Office was established under the Clerk of the House.

THE McGRATH COMMITTEE

The Special Committee on Reform of the House of Commons – known as the McGrath Committee after its chairman, the Hon. James A. McGrath – was established in December 1984. There had been previous attempts to reform the procedures of the House, including Private Members' Business, most notably the Special Committee on Standing Orders and Procedure (the Lefebvre Committee) in 1982-1984.

In its final report to the House of Commons in June 1985, the McGrath Committee stated: "The purpose of reform of the House of Commons in 1985 is to restore to private members an effective legislative function, to give them a meaningful role in the formation of public policy and, in so doing, to restore the House of Commons to its rightful place in the Canadian political process."⁽²⁾ This was an overriding theme of the Committee's report. On the issue of Private Members' Business, the Committee said:

The House does not attach any great importance to private members' business as it is now organized. This is evident from the fact that members are seldom greatly concerned to claim the priorities they have drawn in the ballot governing the use of private Members' time, and this is largely because private members' bills and motions rarely come to a vote.

Our proposals are designed to achieve a number of improvements in the way private members' business is dealt with. They would tighten the conditions of the ballot, widen the scope of private members' legislation, and ensure that some private members' bills and motions come to a vote.⁽³⁾

The recommendations in the report formed the basis of Standing Order amendments adopted on a provisional basis after lengthy debate in the House in February 1986. The Standing Orders on Private Members' Business were grouped together in a separate chapter of the Standing Orders for the first time, and fundamental changes were made to the procedures.

Most significantly, it was provided that from all items of Private Members' Business, 20 would be drawn at the beginning of a session, and others from time to time thereafter, to establish an "order of precedence," and that only items that were drawn would be considered during Private Members' Hour. In addition, a Standing Committee on Private Members' Business was established and empowered to select, from among the items on the order of precedence, a maximum of six. These "votable" items, if not otherwise disposed of when considered a first time, did not drop from the *Order Paper* as did unselected items, but were instead placed at the bottom of the order of precedence and considered again when they reached

(2) Special Committee on Reform of the House of Commons, *Third Report*, 18 June 1985, p. 1.

(3) *Ibid.*, p. 40.

the top. After five hours of consideration, each selected item was required to come to a vote. The Committee's report regarding votable items was deemed adopted when tabled in the House, and was neither debatable nor amendable.⁽⁴⁾

In December 1986, a special order was passed by the House allowing the Speaker to exchange non-votable items in the event that a Member notified the Chair that he or she could not be present in the House when his or her item was due for consideration. The McGrath Committee had made such a recommendation; when it was not adopted, a point of order had been raised to the effect that, since the House continued with prior business – usually Government Orders – when there is no Private Members' Hour due to the absence of the Member whose item was at the top of the order of precedence, private Members could expedite the business of the government by simply giving notice of their inability to be present.

In June 1987, the order in which items of Private Members' Business was considered was altered. Accordingly, from this point, the *Order Paper* contained all types of items, including private bills and private Members' public bills originating in the Senate. No item could be considered before the first item on the order of precedence.

DEVELOPMENTS FROM 1988 TO 1994

5 April 1989

The Standing Committee on Private Members' Business was disbanded, and its functions were incorporated into the new Standing Committee on Elections, Privileges, Procedure and Private Members' Business. Part of the new Committee's mandate was "the selection of items of Private Members' Business pursuant to Standing Order 92 and the consideration of business related to Private Bills" (S.O. 108(3)). In February 1990, its name was shortened to the Standing Committee on Privileges and Elections. The Committee began the practice of appointing an all-party subcommittee on Private Members' Business to select the votable items.

(4) A number of recommendations of the McGrath Committee – such as the admissibility of private Members' bills with financial provisions, and the non-suspension of Private Members' Hour on allotted days – were not adopted.

26 October 1989

The House adopted the following motion:

That the Standing Committee on Elections, Privileges, Procedure and Private Members' Business inquire into, consider and report to the House (by December 7, 1989) on whether (and, if so, then by what procedural changes) there should be changes to the manner in which Private Members' items are selected to become items in the Order of Precedence; and

That, if the said Committee is of the opinion that other aspects of the procedures or practices relating to the conduct of Private Members' Business (including procedures on Private Bills) should be reviewed or modified, the Committee include such observations or recommendations to the House in its report.⁽⁵⁾

6 December 1989

The Standing Committee on Elections, Privileges, Procedure and Private Members' Business tabled in the House its Seventh Report, which included recommendations regarding the selection of items for the order of precedence, the selection of votable items, the time limit for debate on votable items, and Private Members' Business on Supply Days. The report was not concurred in.

10 May 1990

The House unanimously adopted a government motion regarding amendments to the Standing Orders regarding Private Members' Business on a provisional basis until the last sitting day in December 1990. The recommendations in the December 1989 Report of the Standing Committee formed the basis for the new provisions, although they had been modified in a number of ways following consultations among the parties.⁽⁶⁾ The amendments provided for Private Members' Hour on Supply Days, and changes to the selection of items for the order of precedence and the selection of votable items. There were three significant changes, as recommended by the Standing Committee. First, Members' names would be drawn rather than individual items, which meant that Members with one motion or bill would be treated equally with those who had several motions or bills. Second, separate lists of bills and motions were established, and the number of votable items was set at three bills and three motions. Third, the time for debate on votable items was reduced from five hours to three.

(5) House of Commons, *Votes and Proceedings*, 26 October 1989, p. 752, *Debates*, p. 5139.

(6) There had been a brief debate on an earlier version of the motion on 3 May 1990, but that motion was withdrawn.

6 December 1990

The Standing Committee on Privileges and Elections tabled its Twenty-first Report. The Committee, after reviewing the success of the Provisional Standing Orders that had been approved on 10 May 1990, recommended that they be made permanent. It went on to propose a number of other changes, including the exchange of votable items, Private Members' Hour on Mondays, and the deferral of any recorded division with respect to Private Members' Business at the request of the Whips.⁽⁷⁾

11 April 1991

The House of Commons passed a motion making extensive changes to the Standing Orders. Although the package as a whole was very contentious, there was unanimous support for the provisions regarding Private Members' Business, which were largely based on the Twenty-first Report of the Standing Committee on Privileges and Elections. The principal changes were:

- the 1990 Provisional Standing Orders regarding Private Members' Business were made permanent;
- Private Members' Hour began on Mondays at 11:00 a.m. (instead of 1:00 p.m.) and on Fridays at 3:00 p.m. (instead of 2:00 p.m.), and an additional hour was added on Wednesdays from 7:00 p.m. to 8:00 p.m.;
- if Private Members' Hour was cancelled on a Monday, the House could use the time to deal with government business instead;
- an exchange of votable as well as non-votable items was permitted, with the notice for such exchanges increased from 24 to 48 hours;
- the Whips could defer recorded divisions on Private Members' Business;
- Private Members' Hour would no longer be suspended on allotted days, except the last allotted day of the supply period ending 23 June, as long as it did not fall on a Monday; and
- the Standing Committee on Privileges and Elections was merged into the Standing Committee on House Management, whose mandate included Private Members' Business (including the selection of votable items).

The changes came into effect on the first sitting day of the Third Session of the 34th Parliament (i.e., 3 April 1989).

(7) An earlier version of this report was tabled on 27 November 1990 as the Committee's Twentieth Report.

- 14 February 1992** The Standing Committee on House Management tabled its Twenty-fourth Report regarding divisions on Private Members' Business. It was recommended that during recorded divisions on private Members' bills or motions, the vote of the sponsoring Member be recorded first, and then the rest of the votes on that side of the aisle be recorded before proceeding to the other side. The report was concurred in by the House on 29 April 1992.
- 11 March 1992** The Standing Committee on House Management, in its Twenty-seventh Report, recommended that the order of precedence be increased from 20 to 30 items, that draws be held before the list dropped below 15 items instead of 10, and that the maximum number of votable items be increased from three bills and three motions to five of each. This report was concurred in by the House on 29 April 1992.
- 1 April 1993** The Standing Committee on House Management tabled a major report on parliamentary reform, which included three recommendations regarding Private Members' Business: sanctions for failure to move a bill when scheduled; extension of Private Members' Hour where the start is delayed or the Hour is interrupted; and divisions on Private Members' Business. These recommendations had not been adopted when the 34th Parliament was dissolved.

DEVELOPMENTS FROM 1994 TO 2002

At the beginning of the first session of the 35th Parliament, the new Liberal government proposed a package of amendments to the Standing Orders. The motion was adopted by the House on 7 February 1994, and came into effect on 14 February 1994. The sitting times of the House were changed slightly, with the result that Private Members' Hour was rescheduled: it is now held from 11:00 a.m. to 12:00 p.m. on Mondays, from 5:30 p.m. to 6:30 p.m. on Tuesdays, Wednesdays and Thursdays, and from 1:30 p.m. to 2:30 p.m. on Fridays. Provision was also made for the rescheduling of Private Members' Hour in certain circumstances.

On 1 June 1994, the Standing Committee on Procedure and House Affairs recommended, as part of an overhaul of publications of the House of Commons, the elimination of the printing in the *Order Paper* of the list of Private Members' Business items outside the order of precedence. The Committee's Twenty-fourth Report was concurred in by the House on 3 June 1994.

On 10 June 1994, in its Twenty-seventh Report, the Committee made a number of recommendations regarding the Standing Orders of the House, including (1) provisions regarding a delay or interruption in Private Members' Hour and (2) the removal of the requirement for a Royal Recommendation when a bill is introduced, thereby removing one of the major constraints on private Members' bills. The report was concurred in by the House on the same day.

On 9 December 1994, the Committee tabled its Fifty-third Report, which, among other things, dealt with deferred divisions, including divisions in connection with Private Members' Business. The Report was concurred in by the House on 6 February 1995.

On 4 June 1995, in its Eighty-first Report, the Committee recommended changes to the procedure regarding report stage and third reading of private Members' bills. Under the existing Standing Orders, the second sitting day for report stage and third reading of private Members' bills could not be scheduled for a Monday or Friday, and the Committee recommended the deletion of this prohibition. The Report was concurred in by the House on 8 June 1995.

In November 1998, the House of Commons adopted the Thirteenth Report of the Standing Committee on Procedure and House Affairs, which dealt with various amendments to the procedures respecting Private Members' Business. Originally tabled by the Sub-committee on Private Members' Business shortly before the dissolution of the 35th Parliament, it had been re-adopted by the Sub-committee after the election, and tabled in the House of Commons by the Committee in November 1997. The necessary amendments to the Standing Orders became effective on the first sitting day in 1999. The amendments included:

- provision for the reinstatement at the beginning of a new session of private Members' bills in the same form as they were at prorogation;
- provision for items with the support of at least 100 Members (including at least 10 from each of a majority of the recognized parties) to be placed on the order of precedence;
- provision for the 10 items from the order of precedence that can be made votable to consist of any combination of bills and motions; and
- a requirement for committees to which private Members' public bills are referred to report the bill back to the House within 60 sitting days, with a possible extension of 30 sitting days and the option of reporting that the bill not be proceeded with further.

Subsequently, in June 2000, the House of Commons Standing Committee recommended the abolition of the 100-signature procedure for Private Members' Business. After approximately one year, problems had become apparent and there was a general perception that the procedure had not functioned as originally intended. The Committee's report, however, had not been adopted when the 36th Parliament was dissolved in October 2000. Following further study of the issue at the beginning of the 37th Parliament, on 13 June 2001, the House adopted the Thirty-sixth Report of the Standing Committee on Procedure and House Affairs, which repealed the 100-signature procedure for Private Members' Business.

On 12 June 2001, the House of Commons adopted the following motion:

That the Standing Committee on Procedure and House Affairs be instructed to draft, and report to this House no later than November 1, 2001, changes to the Standing Orders improving procedures for the consideration of Private Members' Business, including a workable proposal allowing for all items to be votable.

The Committee, having received an extension of the deadline to April 2002, tabled its Forty-third Report on 14 December 2001, in which it reported that changes to the Standing Orders for the consideration of Private Members' Business, including a workable proposal allowing all items to be votable, could not be achieved at that time.

DEVELOPMENTS SINCE 2002

On 12 June 2002, the Standing Committee on Procedure and House Affairs tabled its Sixty-sixth Report in the House of Commons. This report proposed major reform of Private Members' Business. The proposal reflected concerns and suggestions that Members had expressed in a number of different forums, including discussions in the Committee, debates in the House of Commons, and a round-table discussion hosted by the Committee on 2 May 2002, to which all Members of the House were invited, and which attracted 31 MPs (including members of the Committee).

The basic principles of the proposal were as follows:

- Each eligible Member should have at least one opportunity per Parliament to have an item of Private Members' Business debated in the House of Commons.
- Unless deemed "non-admissible," each item on the order of precedence would be votable, unless the sponsor opted to make it non-votable.

- Eligible Members would retain the right to present as many motions and introduce as many bills as they wished, as is currently the case.
- Members would be called upon to participate in the first round of Private Members' Business at the beginning of the period. Members must have at least one item on the *Order Paper* to qualify for the draw. Draws for names would be held as required and would continue until all eligible Members wishing to participate had the opportunity to do so. Subsequent rounds would follow if time permitted.
- This new procedure would be adopted on a pilot project (provisional) basis from the fall of 2002 to the end of the 37th Parliament, provided that it was subject to a review by the Standing Committee on Procedure and House Affairs after one year.

Under the proposal, the order of precedence would consist of 40 items; subsequent draws would be held when the number of items on the order of precedence falls below 20. The order of precedence would continue from session to session within a Parliament, and, therefore, be unaffected by any prorogation.

Unlike the existing procedure – whereby a committee selects only a limited number of votable items from those selected in a draw – under the new procedure all items would be votable unless they are found to be “non-admissible.” It was proposed that this decision be made by a panel consisting of one Member from each recognized party in the House. The Panel would be able to report directly to the House, and would no longer be a subcommittee of the Standing Committee on Procedure and House Affairs.

Within seven sitting days of the draw, if there was an objection involving an item that had been drawn and which was votable, any Member could advise his or her party's representative on the Panel. If the member of the Panel agreed, he or she would provide written notice to the clerk of the Panel. Members who did not belong to a recognized party in the House would send their objections to the chair of the Panel. The objection would have to allege non-compliance with certain pre-established criteria. The Panel would be expected to develop criteria that are as objective as possible, and these would be tabled for information in the House. The criteria could include such matters as: limits of federal jurisdiction; clear violation of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*; similarity with items previously voted on by the House in that Parliament; and the government's legislative agenda. Upon receiving an objection, the clerk would convene a meeting of the Panel at the earliest opportunity, and, in any event, no later than 12 sitting days after the draw, to consider the objection. The objection would be assessed on the basis of the pre-established criteria. If the Panel found that the item that was the

subject of the objection was non-admissible in accordance with the criteria, the sponsor would have two options: (1) within two sitting days, he or she could select another item in his or her name on the *Order Paper* (whereupon there would be five sitting days for objection and a further five sitting days for the Panel to deal with any such objection), and retain his or her place in the order of precedence; or (2) the name of the sponsor could be dropped to the bottom of the order of precedence to allow him or her additional time to remedy the defect and reintroduce the item in an admissible form. If the sponsor did not reintroduce or reselect within 48 hours of the item being due for debate, his or her name would be removed from the order of precedence, and he or she would be eligible for another draw in the same round.

Non-votable items would be entitled to a maximum of one hour of debate, while votable items would be allotted a maximum of two hours of debate. Unless the matter was disposed of within the first hour of debate, there would be a minimum of 10 sitting days between the first and second hours of debate. The provisions for report stage and third reading would remain as at present. No dilatory motions would be allowed during Private Members' Business. If a recorded division was demanded on an item of Private Members' Business, it would be deemed to be deferred to the next Wednesday that the House sits.

Upon receipt of a Message from the Senate regarding the adoption by the Senate of a Senate Private Member's Bill, and with the name of a Member of the House being identified as the sponsor, the bill would automatically be added to the order of precedence, as at present. A Member of Parliament sponsoring a Senate bill would use his or her spot in any round. Bills originating in the Senate would not be added to the order of precedence if they had been previously disposed of in the House in the same Parliament. It should be noted that serious concerns were expressed by Senators regarding these proposed changes.

The report contained a number of other provisions. It recommended that amendments to motions for the second or third reading of private Members' bills and private Members' motions would be moved only with the consent of the sponsor of the item. It also proposed that the principles of Standing Order 97.1 be retained, provided that there was a clarification in the Standing Orders regarding a report requesting an extension of 30 sitting days for the consideration of such bills. It also contained recommendations for transitional provisions from the old system to the new. The Committee indicated that it would consider the feasibility of a procedure for "legislative proposals" prior to the end of the pilot project.

The Committee noted that, in designing the proposed new procedures for Private Members' Business, it had tried to accommodate differing priorities and interests. It believed that these changes strike an appropriate balance. They were to be considered as a package of amendments, all of which carefully fit together. The Committee also emphasized that it was recommending that the package of changes be implemented on a provisional basis. As with any new system, it would have to be carefully monitored; the Committee undertook to review the pilot project, and to propose changes if they were necessary.

The first session of the 37th Parliament was prorogued on 16 September 2002, before the Sixty-sixth Report of the Standing Committee on Procedure and House Affairs had been concurred in. The Committee re-tabled it as its Fourth Report at the beginning of the second session, on 30 October 2002. In the introduction to the new report, the Committee noted: "The 66th Report was the culmination of considerable work and deliberation on the part of members of the Committee, and was the result of a high degree of good will and compromise. We understand that some Members of the House, and some Senators, may have concerns with respect to a few of the recommendations contained in that report, and these should be addressed prior to the changes being adopted and implemented." The Fourth Report was adopted by the House of Commons on 6 November 2002. This represented adoption of the proposed changes in principle, and it therefore became necessary to draft the necessary changes to the Standing Orders to implement them.

The Standing Committee on Procedure and House Affairs began consideration of the draft amendments to the Standing Orders, but, on 11 December 2002, in its Fourteenth Report, it recommended that the House continue with the current system and the existing Standing Orders governing Private Members' Business – especially votability – until such time as the Special Committee on the Modernization and Improvement of the Procedures of the House of Commons had completed its business and reported to the House of Commons.

The Special Committee, consisting of the Deputy Speaker of the House and the House Leaders and Caucus Chairs of the five recognized parties in the House, had been established on 28 November 2002. The issue of reforms to Private Members' Business was, therefore, the first item of business when the Special Committee began its work in February 2003. The matter had taken on some urgency as the opposition parties were engaged in various delaying tactics in the House to pressure the Government into addressing these changes.

The Special Committee's First Report, which was presented in the House on 20 February 2003 and adopted the same day, proposed a new regime for Private Members' Business, whereby all items on the order of precedence would be votable, and all private Members would have an opportunity to present an item during the life of a Parliament. As such, the proposal was similar to the Sixty-sixth Report of the Standing Committee on Procedure and House Affairs, although it differed on a number of points.

The essential components of the new regime were that all Members of the House should have at least one opportunity during the course of a Parliament to have a private Members' bill or motion voted upon by the House. A list of all eligible Members was to be established at the beginning of a new Parliament, from which an order of precedence of 30 items would be created from time to time. All items on the order of precedence would be debated for up to two hours, at the end of which they would come to a vote. All recorded divisions would be held on the next sitting Wednesday. A slightly reconstituted Subcommittee on Private Members' Business would consider whether any of the items on the order of precedence should not be votable in accordance with specified, limited criteria; any such negative decision could be appealed to the Standing Committee on Procedure and House Affairs, or, ultimately, to the House of Commons, where a secret ballot would be held on the appeal.

On 28 February 2003, the Special Committee presented another report, which contained the actual amendments to the Standing Orders in order to implement its First Report. This report was adopted by the House of Commons on 17 March 2003. The Report also contained various transitional measures.

The new rules were adopted on a provisional basis, for the remainder of the session or to 17 March 2004, and were to be reviewed by the Standing Committee on Procedure and House Affairs. The Provisional Standing Orders were subsequently extended until the earlier of the end of June 2004 or the dissolution of the 37th Parliament, and, later, for the first sitting 60 days of the 38th Parliament. This was designed to allow the Committee to undertake a review of the new rules, and how they were operating in practice, and to recommend changes, if required.

On 16 February 2004, the House agreed to a wording change in one of the Provisional Standing Orders to reflect the fact that, following the merger of the Canadian Alliance and Progressive Conservative parties, there were only four recognized parties in the House.

At the beginning of the first session of the 38th Parliament, the Standing Committee on Procedure and House Affairs made a minor change to the composition of the Subcommittee on Private Members' Business (Standing Order 91.1(1)): under the revised rule, the Subcommittee consisted of one Member from each of the parties recognized in the House and a chair from the government party. This report was presented to the House on 20 October 2004.

In its Twelfth Report, the Committee recommended the extension of the Provisional Standing Orders until the last sitting day of June 2005, on the basis that additional experience with the Provisional Standing Orders would be desirable before decisions were made about making the new procedures permanent, or considering changes. This report was presented and concurred in by the House of Commons on 29 October 2004.

The review of the Provisional Standing Orders was undertaken by the Subcommittee on Private Members' Business. It received a briefing from Table Officers of the House of Commons, sent a survey to all Members (to which it received responses from 103 MPs), and convened a round-table meeting of Members to discuss the Provisional Standing Orders and proposals for change. Of the respondents to the survey, 48% thought that the Provisional Standing Orders should be made permanent, while 27% thought that they should be continued on a provisional basis. The Subcommittee concluded that the vast majority of Members were in favour of the new regime. This finding was consistent with the Subcommittee members' own experiences, and anecdotal evidence that the new Standing Orders, while not perfect, were an improvement over the old ones and had been generally successful. The Subcommittee felt that the new rules had addressed many of the concerns and complaints that had been voiced previously by Members. Given that there appeared to be a significant degree of satisfaction with the Provisional Standing Orders, and no major problems had been identified, the Subcommittee concluded that making the Provisional Standing Orders permanent would allow for certainty, and avoid the need to continue reviewing and extending the Provisional Standing Orders, with the consequent risk that a gap or confusion could arise. The Subcommittee also noted that any Standing Orders can be amended by the House of Commons at any time. The Subcommittee proposed a number of minor and technical amendments to the Provisional Standing Orders, as recommended by the procedural staff of the House of Commons. Most of these were designed to ensure that the English and French texts were consistent and to enhance clarity.

The Standing Committee on Procedure and House Affairs agreed with the Subcommittee's recommendation that the amended Provisional Standing Orders be made permanent, effective 30 June 2005. This report, the Committee's Thirty-seventh, was presented to the House on 11 May 2005, and concurred in by the House.

On 26 March 2003, in accordance with the 28 February 2003 report of the Special Committee on the Improvement and Modernization of the Procedure of the House of Commons, the Standing Committee on Procedure and House Affairs had tabled in the House of Commons a list of criteria for making items of Private Members' Business non-votable under Standing Order 91.1 of the Provisional Standing Orders. The criteria were as follows:

- Bills and motions must not concern questions that are outside federal jurisdiction.
- Bills and motions must not clearly violate the *Constitution Acts, 1867 to 1982*, including the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.
- Bills and motions must not concern questions that are substantially the same as ones already voted on by the House of Commons in the current session of Parliament.
- Bills and motions must not concern questions that are currently on the *Order Paper* or *Notice Paper* as items of government business.

It should be noted that in October 2003 and February 2004, the Committee agreed with reports from the Subcommittee on Private Members' Business that two items be designated as non-votable, pursuant to Standing Order 92(3). Neither decision was appealed to the House of Commons. A similar decision was made in November 2004, at the beginning of the 38th Parliament, and again there was no appeal to the House.

CONCLUSION

The regime for Private Members' Business is the culmination of many changes – major and minor – over the years. Many Members view Private Members' Business as an important opportunity. It remains to be seen whether the new rules will revitalize the system and alleviate the concerns and frustrations that have been expressed by Members, or whether they will create new and unforeseen problems.

Library
of Parliament



Bibliothèque
du Parlement

**L'ÉVOLUTION DE LA PROCÉDURE RÉGISSANT
LES AFFAIRES ÉMANANT DES DÉPUTÉS
À LA CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA**

James R. Robertson
Analyste principal
Division du droit et du gouvernement

Révisé le 22 septembre 2005

**PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES**

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
AVANT 1984.....	1
LE COMITÉ McGRATH	4
CHANGEMENTS DE 1988 À 1994	6
CHANGEMENTS DE 1994 À 2002	9
CHANGEMENTS DEPUIS 2002	11
CONCLUSION.....	18



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'ÉVOLUTION DE LA PROCÉDURE RÉGISSANT LES AFFAIRES ÉMANANT DES DÉPUTÉS À LA CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA

INTRODUCTION

Les affaires émanant des députés sont des projets de loi et des motions d'intérêt public qui sont parrainés par de simples députés plutôt que par le gouvernement. Les « simples députés » sont essentiellement les députés de la Chambre des communes qui ne sont pas membres du Cabinet ou présidents de séance (le Président ou les autres occupants du fauteuil). Même si rien n'interdit aux secrétaires parlementaires de parrainer des mesures d'initiative parlementaire, l'usage veut qu'ils s'abstiennent de le faire tant qu'ils sont en fonction.

En juin 2002, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a déposé un rapport dans lequel il proposait de modifier sensiblement la procédure régissant les affaires émanant des députés : toutes les affaires émanant des députés qui sont débattues à la Chambre feraient l'objet d'un vote, et chaque député devrait pouvoir déposer au moins un projet de loi ou une motion au cours d'une législature.

Cette tentative de réforme n'est que la dernière d'une longue série de changements adoptés au fil des ans. Le présent document résume l'historique et l'évolution de la procédure régissant les affaires émanant des députés à la Chambre des communes du Canada, en s'attardant plus particulièrement aux changements survenus depuis 1984. Comme en témoigne ce bref aperçu, cette procédure est loin d'être statique.

AVANT 1984

Pour se faire une idée des changements apportés en 1984 par le Comité McGrath, il est utile de prendre un certain recul historique. Seules les grandes lignes de la procédure en vigueur de 1867 à 1984 seront abordées ici.

Le *Règlement annoté de la Chambre des communes* souligne que de 1867 à 1962, le Règlement donnait priorité certains jours de la semaine aux affaires émanant des députés. Cependant, les gouvernements qui se sont succédé ont estimé que ce mode de fonctionnement ne leur permettait pas de mener à bien leur propre programme législatif et ont pris l'habitude de proposer des ordres spéciaux ou des ordres sessionnels pour faire en sorte que les initiatives ministérielles soient étudiées en priorité. Dès 1906, cette manière de procéder s'est à ce point implantée que l'ordre hebdomadaire des travaux est officiellement modifié, de sorte qu'après les quatre premières semaines de chaque session, l'un des trois jours réservés aux affaires émanant des députés – le jeudi – est cédé aux mesures d'initiative gouvernementale.

Entre 1906 et 1955, en raison du recours aux ordres spéciaux et aux ordres sessionnels, les mesures ministérielles accaparent progressivement la presque totalité du temps restant pour les affaires émanant des députés. En 1955, des modifications apportées au Règlement officialisent de nouveau la pratique d'accorder la priorité aux affaires émanant du gouvernement : le nombre de jours réservés aux députés – à savoir tous les lundis, tous les mercredis et quatre jeudis par session – est réduit à six lundis et à deux jeudis par session. Selon la longueur de chaque session, cette modification, bien qu'elle semble à première vue réduire davantage le temps consacré aux mesures d'initiative parlementaire, garantit à tout le moins que les huit jours prévus ne seront pas supprimés par une suspension sous le coup d'un ordre spécial ou d'un ordre sessionnel.

En 1962, la Chambre abandonne l'affectation d'un nombre déterminé de jours par session aux affaires émanant des députés pour réserver plutôt une heure par jour à cette fin. Cependant, une fois cette heure utilisée à 40 reprises au cours d'une session, elle cesse d'être réservée aux mesures d'initiative parlementaire le lundi, le mardi et le mercredi. En 1968, les affaires émanant des députés sont supprimées de l'ordre des travaux du mercredi. Dès lors, la règle établissant un maximum de 40 prises en considération par session n'est maintenue que pour le lundi et le mardi.

En 1982, la pratique de l'examen des affaires émanant des députés pendant une heure certains jours de la semaine est remplacée par l'attribution d'un seul jour, le mercredi, aux mesures d'initiative parlementaire. Ainsi, le temps accordé pour les délibérations est réduit d'une heure par semaine, passant de quatre à trois heures. À la fin de 1983, cependant, la Chambre revient à l'étude de ces affaires une heure par jour le lundi, le mardi, le jeudi et le

vendredi, aucun maximum n'étant fixé pour le nombre de prises en considération le lundi et le mardi. Par suite de l'omission de cette partie de l'ancienne règle, le temps réservé aux députés se trouve en réalité accru⁽¹⁾.

Jusqu'à la fin des années 1950, deux critères déterminent l'ordre dans lequel on étudie les affaires émanant des députés : la date de l'avis et, dans le cas des projets de loi, l'étape atteinte dans le processus législatif. D'autres critères, secondaires, essentiellement destinés à distinguer les uns des autres les divers types d'affaires, prennent également de l'importance. Par exemple, en 1910, le Règlement accorde un degré de priorité plus élevé aux avis de motions portant production de documents qui ne font l'objet d'aucune opposition, tandis que les motions du même genre auxquelles on s'oppose continuent d'être prises en considération avec les autres avis de motions jusqu'en 1961, année où l'on crée à leur intention une rubrique distincte dans l'ordre des travaux et à partir de laquelle elles sont mises en délibération un jour précis. De même, en 1927, on interdit aux députés de faire inscrire au *Feuilleton* plus d'un avis de motion à la fois, étant entendu qu'un avis sera rayé s'il est appelé à deux reprises sans qu'on y donne suite.

Le volume des mesures d'initiative parlementaire s'étant accru, le Président institue en 1958 un système de tirage au sort pour les avis de motions. Au début d'une session ultérieure, cette manière de procéder est aussi adoptée pour les projets de loi publics émanant des députés. Dans les deux cas, lorsqu'une affaire a été prise en considération, mais que l'on n'en a pas disposé, elle retombe au bas de la liste. Comme il n'y a aucune restriction au nombre de projets de loi – contrairement aux motions – qui peuvent être présentés, les députés savent qu'en donnant avis de plusieurs projets de loi, ils améliorent leurs chances lors du tirage au sort. Pour permettre une répartition plus équitable, les whips des partis limitent nombre de projets de loi émanant d'un même député parmi les 50 premiers à être tirés.

En 1982, toutes les catégories d'affaires émanant des députés (à l'exception des projets de loi d'intérêt privé) sont combinées en un seul groupe; on procède à un seul tirage au sort du nom des députés au début de chaque session. Une limite analogue à celle qui s'appliquait antérieurement aux projets de loi est maintenue pour les 50 premières affaires à être tirées, mais la limite d'un avis de motion par député est supprimée.

(1) Chambre des communes, *Règlement annoté*, 1989, p. 301 et 302.

Dans les années 1970, l'organisation des affaires émanant des députés relève du bureau du leader du gouvernement à la Chambre. Cette pratique est mal vue par certains députés, qui la considèrent comme une ingérence injustifiée de la part du gouvernement. C'est ce qui finit par mener à la création, sous la responsabilité du greffier de la Chambre, du Bureau des affaires émanant des députés.

LE COMITÉ McGRATH

Le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes – appelé comité McGrath, du nom de son président, l'honorable James A. McGrath – a été créé en décembre 1984. Il y avait eu auparavant trois tentatives de refonte des procédures de la Chambre, notamment en ce qui concerne l'étude des affaires émanant des députés, dont tout particulièrement celle du Comité spécial chargé d'examiner le Règlement et la procédure (le Comité Lefebvre) entre 1982 et 1984.

Dans son rapport final à la Chambre des communes, en juin 1985, le comité McGrath dit : « En 1985, le but de la réforme de la Chambre des communes est de faire que les députés redeviennent de véritables législateurs et qu'ils retrouvent un rôle de premier plan dans la formulation des politiques, redonnant ainsi à la Chambre des communes la place qui lui revient dans notre système politique »⁽²⁾. C'était là le thème dominant du rapport du Comité. Sur la question des affaires émanant des députés, voici ce que dit le Comité :

La procédure actuelle est telle que la Chambre n'attache pas une grande importance aux mesures émanant des députés. Aussi les députés sont-ils peu enclins à se prévaloir du droit qui leur échoit par suite du tirage au sort qui détermine l'ordre des affaires émanant des députés. Ce manque d'intérêt tient surtout au fait que ces projets de loi et ces motions se rendent rarement à l'étape de la mise aux voix.

Nos propositions sont conçues pour améliorer certains éléments de la procédure relative à ces mesures. Elles auront pour effet de rendre plus strictes les conditions du tirage au sort, d'élargir la portée des mesures législatives émanant des députés et de garantir la mise aux voix de certains de ces projets de loi et de certaines de ces motions.⁽³⁾

(2) Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, *Troisième rapport*, 18 juin 1985, p. 1.

(3) *Ibid.*, p. 42.

Les recommandations du rapport constituent le fondement des modifications adoptées à titre provisoire, après un long débat à la Chambre, en février 1986. Les dispositions du Règlement visant les affaires émanant des députés sont pour la première fois regroupées dans un chapitre distinct et des changements fondamentaux sont apportés aux procédures.

Surtout, on prévoit que parmi toutes les affaires émanant des députés, 20 seront tirées au sort au début d'une session, et d'autres périodiquement par la suite, pour établir un « ordre de priorité », et que seules les affaires tirées au sort seront prises en considération durant l'heure réservée aux initiatives parlementaires. Un comité permanent des affaires émanant des députés est établi et investi du pouvoir de choisir dans la liste de priorité un maximum de six affaires. Contrairement aux affaires non choisies, ces affaires « votables », si l'on n'en dispose pas autrement lors de leur première prise en considération, ne sont pas rayées du *Feuilleton*, mais sont plutôt placées au bas de la liste de priorité et examinées de nouveau lorsqu'elles parviennent au sommet de cette liste. Après cinq heures de délibérations, chaque affaire choisie doit être mise aux voix. Le rapport du Comité visant les affaires votables est réputé adopté lors de son dépôt à la Chambre et ne peut faire l'objet ni d'un débat, ni de modifications⁽⁴⁾.

En décembre 1986, un ordre spécial est adopté par la Chambre pour autoriser le Président à procéder à un échange d'affaires ne faisant l'objet d'aucun vote lorsqu'un député l'avise de son incapacité d'être présent à la Chambre au moment où l'étude de son affaire est prévue. Le comité McGrath avait formulé une recommandation semblable; le refus de donner suite à cette recommandation avait donné lieu à un rappel au Règlement vu que – puisque la Chambre poursuivait l'examen des affaires dont elle était antérieurement saisie (d'ordinaire, les ordres émanant du gouvernement) lorsqu'aucune mesure d'initiative parlementaire n'était abordée en raison de l'absence du député dont l'affaire se trouvait au sommet de la liste – un député souhaitant faciliter l'expédition des affaires du gouvernement pouvait simplement donner avis de son incapacité d'être présent le jour prévu.

En juin 1987, on modifie l'ordre dans lequel les affaires émanant des députés sont examinées. En conséquence, à compter de cette date, tous les types d'affaires sont portés au *Feuilleton*, y compris les projets de loi privés et les projets de loi publics d'initiative parlementaire ayant pris naissance au Sénat. Aucune affaire ne peut être examinée avant celle figurant au sommet de la liste de priorité.

(4) Un certain nombre de recommandations du Comité McGrath – comme celles portant sur la recevabilité des projets de loi d'initiative parlementaire comportant des dispositions financières et sur la non-suspension de l'heure réservée aux initiatives parlementaires les jours désignés – n'ont pas été adoptées.

CHANGEMENTS DE 1988 À 1994

5 avril 1989

Le Comité permanent des affaires émanant des députés est démantelé et ses fonctions sont intégrées dans celles du nouveau Comité permanent des élections, des privilèges, de la procédure et des affaires émanant des députés. Une partie du mandat du nouveau comité porte sur « le choix des affaires émanant des députés conformément à l'article 92 du Règlement, et l'examen des affaires relatives aux projets de loi privés » (par. 108(3) du Règlement). En février 1990, son nom est raccourci et il devient le Comité permanent des privilèges et des élections. Le Comité adopte comme pratique de nommer un sous-comité des affaires émanant des députés, constitué de représentants de tous les partis, pour choisir les affaires devant faire l'objet d'un vote.

26 octobre 1989

La Chambre adopte la motion suivante :

Que le Comité permanent des élections, des privilèges, de la procédure et des affaires émanant des députés fasse enquête, procède à une étude et (au plus tard le 7 décembre 1989) fasse rapport à la Chambre sur la question de savoir s'il y a lieu de modifier la façon dont les affaires émanant des députés sont choisies pour faire partie de l'ordre de priorité (et, dans l'affirmative, quelles seraient les modifications à apporter à la procédure), et

Que, si ledit Comité est d'avis qu'il y a lieu de revoir ou de modifier d'autres aspects de la procédure et des pratiques relatives à la conduite des affaires émanant des députés (y compris la procédure relative aux projets de loi d'intérêt privé), le Comité inclue ses observations ou ses recommandations à la Chambre à ce sujet dans son rapport.⁽⁵⁾

6 décembre 1989

Le Comité permanent des élections, des privilèges, de la procédure et des affaires émanant des députés dépose à la Chambre son septième rapport, dans lequel il formule des recommandations concernant le choix des affaires devant faire partie de l'ordre de priorité, le choix des affaires faisant l'objet d'un vote, la limite de temps pour débattre les affaires votables et l'étude des affaires émanant des députés les jours réservés à l'opposition. Le rapport n'est pas adopté.

10 mai 1990

La Chambre adopte à l'unanimité une motion du gouvernement concernant la modification du Règlement à titre temporaire en ce qui concerne les affaires émanant des députés jusqu'au dernier jour de séance de décembre 1990. Les recommandations du rapport du Comité

(5) Chambre des communes, *Procès-verbaux*, 26 octobre 1989, p. 752, *Débats*, p. 5139.

permanent de décembre 1989 forment la base des nouvelles dispositions, bien qu'elles aient été modifiées à bien des égards à la suite de consultations entre les partis⁽⁶⁾. Les modifications prévoient la tenue d'une heure réservée aux initiatives parlementaires les jours désignés et la modification du mode de sélection des affaires qui doivent faire partie de l'ordre de priorité et des affaires qui doivent faire l'objet d'un vote. Comme le recommande le Comité permanent, trois changements importants sont apportés. D'abord, ce sont les noms des députés qui sont tirés plutôt que les affaires elles-mêmes, de sorte que les députés qui ont une seule motion ou un seul projet de loi seront traités sur le même pied que ceux qui en ont plusieurs. Deuxièmement, des listes distinctes de projets de loi et de motions sont établies et le nombre d'affaires qui doivent faire l'objet d'un vote est fixé à trois projets de loi et trois motions. Troisièmement, le temps réservé au débat sur les affaires votables est réduit de cinq à trois heures.

6 décembre 1990

Le Comité permanent des privilèges et des élections dépose son 21^e rapport. Devant le succès obtenu par les dispositions provisoires du Règlement adoptées le 10 mai 1990, le Comité recommande que celles-ci deviennent permanentes. Il propose en outre un certain nombre d'autres changements, notamment l'échange des affaires faisant l'objet d'un vote, l'heure réservée aux initiatives parlementaires le lundi et le report des votes par appel nominal portant sur les affaires émanant des députés à la demande des whips⁽⁷⁾.

11 avril 1991

La Chambre des communes adopte une motion visant à modifier sensiblement le Règlement. Bien que l'ensemble des modifications soulève beaucoup de controverses, les députés appuient unanimement les dispositions touchant les mesures d'initiative parlementaire, qui s'inspirent en grande partie du 21^e rapport du Comité permanent des privilèges et des élections. Les principaux changements sont les suivants :

- Les dispositions provisoires du Règlement adoptées en 1990 concernant les affaires émanant des députés deviennent permanentes.
- L'heure réservée aux affaires d'initiative parlementaire commence à 11 h (plutôt qu'à 13 h) le lundi et à 15 h (plutôt qu'à 14 h) le vendredi, et une heure supplémentaire est ajoutée, de 19 h à 20 h, le mercredi.

(6) Une version antérieure de la motion avait fait l'objet d'un bref débat, le 3 mai 1990, mais la motion avait été retirée.

(7) Une version antérieure de ce rapport a été déposée le 27 novembre 1990, à titre de 20^e rapport du Comité.

- Si l'heure réservée aux affaires d'initiative parlementaire est annulée un lundi, la Chambre pourra à la place consacrer ce temps à l'étude des mesures d'initiative ministérielle.
- L'échange des affaires faisant l'objet d'un vote et de celles ne faisant pas l'objet d'un vote est permis, le délai d'avis à cet égard passant de 24 à 48 heures.
- Les whips peuvent reporter les votes par appel nominal portant sur les mesures d'initiative parlementaire.
- L'heure réservée aux mesures d'initiative parlementaire ne peut plus être suspendue les jours désignés, sauf le dernier jour désigné de la période de crédits se terminant le 23 juin, à condition que ce jour ne tombe pas un lundi.
- Le Comité permanent des privilèges et des élections est fusionné avec le Comité permanent de la gestion de la Chambre, dont le mandat englobe les affaires émanant des députés (y compris le choix des affaires faisant l'objet d'un vote).

Les modifications sont entrées en vigueur le premier jour de séance de la troisième session de la 34^e législature (c.-à-d. le 3 avril 1989).

14 février 1992

Le Comité permanent de la gestion de la Chambre dépose son 24^e rapport concernant les votes portant sur les affaires émanant des députés. Il y est recommandé que lors des votes par appel nominal portant sur des projets de loi ou des motions d'initiative parlementaire, le vote du parrain du projet de loi ou de la motion soit inscrit en premier, suivi du reste des votes du même côté de la Chambre puis de ceux de l'autre côté. Le rapport est adopté par la Chambre le 29 avril 1992.

11 mars 1992

Le Comité permanent de la gestion de la Chambre recommande, dans son 27^e rapport, que le nombre d'affaires inscrites à l'ordre de priorités passe de 20 à 30, que les tirages se fassent avant que le nombre d'affaires figurant sur la liste ne tombe en deçà de 15 plutôt que 10, et que le nombre maximal d'affaires faisant l'objet d'un vote soit accru pour passer de trois projets de loi et trois motions à cinq chacun. Ce rapport est adopté par la Chambre le 29 avril 1992.

1^{er} avril 1993

Le Comité permanent de la gestion de la Chambre dépose un important rapport sur la réforme parlementaire, qui comprend trois recommandations concernant les mesures d'initiative parlementaire : l'imposition de sanctions lorsqu'un député omet de présenter un projet de loi au moment prévu; la prolongation de l'heure réservée aux initiatives parlementaires lorsque le début en est retardé ou qu'elle est interrompue; et les votes portant sur les affaires émanant des députés. Ces recommandations n'avaient pas été adoptées au moment de la dissolution de la 34^e législature.

CHANGEMENTS DE 1994 À 2002

Au début de la première session de la 35^e législature, le nouveau gouvernement libéral propose d'apporter une série de modifications au Règlement. Adoptée par la Chambre le 7 février 1994, la motion à cet effet entre en vigueur le 14 février 1994. Les heures de séance de la Chambre sont légèrement modifiées, d'où la nécessité de déplacer l'heure réservée aux mesures d'initiative parlementaire pour la fixer de 11 h à midi le lundi, de 17 h 30 à 18 h 30 le mardi, le mercredi et le jeudi, et de 13 h 30 à 14 h 30 le vendredi. Une disposition permet également le déplacement de l'heure réservée aux mesures d'initiative parlementaire dans certaines circonstances.

Le 1^{er} juin 1994, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre recommande, dans le cadre d'une refonte des publications de la Chambre des communes, de cesser d'imprimer dans le *Feuilleton* la liste des affaires émanant des députés qui ne figurent pas dans l'ordre de priorité. Le 24^e rapport du Comité est adopté par la Chambre le 3 juin 1994.

Le 10 juin 1994, dans son 27^e rapport, le Comité formule un certain nombre de recommandations concernant le Règlement de la Chambre, notamment 1) les dispositions touchant les retards ou les interruptions au cours de l'heure réservée aux mesures d'initiative parlementaire et 2) la suppression de l'obligation concernant l'obtention d'une recommandation royale lorsqu'un projet de loi est déposé, qui était l'un des principaux obstacles au dépôt de projets de loi d'initiative parlementaire. Le rapport est adopté par la Chambre le même jour.

Le 9 décembre 1994, le Comité dépose son 53^e rapport qui, entre autres choses, traite des votes différés, notamment des votes concernant les affaires émanant des députés. Le rapport est adopté par la Chambre le 6 février 1995.

Le 4 juin 1995, dans son 81^e rapport, le Comité recommande de modifier la procédure concernant l'étape du rapport et la troisième lecture des projets de loi d'initiative parlementaire. En vertu des dispositions en vigueur, le deuxième jour de séance consacré à l'étape du rapport et à la troisième lecture des projets de loi d'initiative parlementaire ne pouvait être fixé un lundi ou un vendredi, et le Comité recommande de supprimer cette interdiction. Le rapport est adopté par la Chambre le 8 juin 1995.

En novembre 1998, la Chambre des communes adopte le 13^e rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre. Le rapport traite de diverses

modifications à la procédure régissant les affaires émanant des députés. Initialement déposé par le Sous-comité des affaires émanant des députés peu avant la dissolution de la 35^e législature, il avait été adopté de nouveau par le Sous-comité après les élections, puis déposé à la Chambre par le Comité en novembre 1997. Les modifications nécessaires au Règlement entrent en vigueur le premier jour de séance de 1999. Elles comprennent :

- une disposition prévoyant qu'au début d'une nouvelle session, les projets de loi émanant des députés dont le texte est inchangé seront rétablis à l'étape où ils se trouvaient au moment de la prorogation;
- une disposition prévoyant l'inclusion dans l'ordre de priorité des affaires recevant l'appui d'au moins 100 députés (dont au moins 10 députés de chacun des partis formant une majorité des partis reconnus à la Chambre);
- une disposition prévoyant que les 10 affaires incluses dans l'ordre de priorité et pouvant faire l'objet d'un vote peuvent comprendre des projets de loi et des motions dans n'importe quelle proportion;
- l'obligation pour les comités auxquels ont été renvoyés des projets de loi d'intérêt public émanant des députés d'en faire rapport à la Chambre dans les 60 jours de séance, avec la possibilité de prolonger ce délai de 30 jours et de recommander l'abandon de projets de loi.

Par la suite, en juin 2000, le Comité permanent de la Chambre des communes recommande l'abrogation de la disposition relative à l'appui d'au moins 100 députés. Après environ un an, il était devenu évident que cette disposition soulevait des difficultés, et on s'accordait à dire qu'elle n'avait pas donné les résultats escomptés. Le rapport du Comité n'est toutefois pas adopté avant la dissolution de la 36^e législature en octobre 2000. Après une étude poussée de la question au début de la 37^e législature, le 13 juin 2001, la Chambre adopte le 36^e rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, qui abroge la procédure requérant 100 signatures pour les affaires émanant des députés.

Le 12 juin 2001, la Chambre des communes adopte la motion suivante :

Que le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre soit chargé de rédiger des modifications au Règlement, et d'en faire rapport au plus tard le 1^{er} novembre 2001, afin d'améliorer la procédure relative à l'étude des affaires émanant des députés, incluant une proposition réalisable permettant que toutes ces affaires puissent faire l'objet d'un vote.

Ayant obtenu une prolongation de délai jusqu'en avril 2002, le Comité dépose son 43^e rapport le 14 décembre 2001, dans lequel il indique que des changements au Règlement relatifs à l'étude des affaires émanant des députés, y compris une proposition réalisable permettant que toutes ces affaires puissent faire l'objet d'un vote, n'ont pu être apportés à ce moment-là.

CHANGEMENTS DEPUIS 2002

Le 12 juin 2002, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre dépose son 66^e rapport à la Chambre des communes. Ce rapport propose une importante réforme de la procédure régissant les affaires émanant des députés. La proposition tient compte des préoccupations et des propositions formulées par les députés à différentes tribunes, notamment au cours des discussions en comité, des débats à la Chambre des communes et d'une discussion en table ronde organisée par le Comité, le 2 mai 2002, à laquelle tous les députés de la Chambre avaient été invités et à laquelle étaient présents 31 d'entre eux (y compris les membres du Comité).

Les principes généraux de la proposition sont les suivants :

- Chaque député y ayant droit devrait, au moins une fois par législature, pouvoir faire débattre une mesure d'initiative parlementaire à la Chambre des communes.
- À moins d'être jugée non recevable, toute affaire qui figure à l'ordre de priorité est votable, à moins que le parrain demande qu'elle ne le soit pas.
- Les députés y ayant droit pourront continuer de présenter autant de motions et de projets de loi qu'ils le désirent, comme c'est le cas actuellement.
- Les députés seront invités à participer au premier tour des mesures d'initiative parlementaire au début de la période. Ils doivent toutefois avoir au moins une affaire inscrite au *Feuilleton* pour pouvoir prendre part au tirage au sort. Au besoin, d'autres tirages au sort auront lieu jusqu'à ce que les noms de tous les députés y ayant droit et qui ont présenté une mesure aient été tirés. Des tours subséquents suivront si le temps le permet.
- Cette nouvelle façon de procéder sera mise à l'essai dès l'automne 2002 et sera en vigueur jusqu'à la fin de la 37^e législature, moyennant la tenue d'une révision du projet-pilote par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre après un an.

Conformément à la proposition, 40 mesures seront inscrites à l'ordre de priorité. D'autres tirages au sort auront lieu lorsque le nombre de mesures tombera en deçà de 20. L'ordre de priorité sera maintenu d'une session à l'autre au cours d'une même législature, c'est-à-dire qu'il ne sera pas modifié advenant une prorogation.

Contrairement à la procédure existante – en vertu de laquelle un comité choisit uniquement un nombre limité de mesures pouvant faire l'objet d'un vote parmi celles choisies lors d'un tirage – la nouvelle procédure prévoit que toutes les mesures seront votables à moins d'être jugées « non recevables ». Il est proposé de laisser cette décision à la discrétion d'un panel formé d'un député de chaque parti reconnu à la Chambre. Le panel fera rapport directement à la Chambre et ne sera plus un sous-comité du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre.

Dans les sept jours de séance suivant le tirage au sort, si un député soulève une objection concernant toute mesure pouvant faire l'objet d'un vote, il en avise le représentant de sa formation politique qui siège au panel. S'il le juge opportun, ce dernier avisera par écrit le greffier du panel. Les députés qui n'appartiennent pas à une formation politique officiellement reconnue à la Chambre des communes communiqueront leur objection au président du panel. L'objection devra porter sur le fait que l'affaire ne répond pas à certains critères préétablis. Le panel établira des critères aussi objectifs que faire se peut et les déposera en Chambre à titre informatif. Par exemple, une affaire pourra être jugée irrecevable si elle outrepassé les limites du champ de compétence fédéral, elle va à l'encontre de la *Charte canadienne des droits et libertés*, elle est similaire à une question ayant déjà fait l'objet d'un vote à la Chambre pendant la législature en cours ou elle est inscrite au programme législatif du gouvernement. À la réception d'une objection, le greffier convoquera une réunion du panel dans les plus brefs délais ou au plus tard dans les 12 jours de séance suivant le tirage au sort pour étudier l'objection. Cette objection sera évaluée en fonction des critères pré-établis. Si le panel juge que la mesure ayant fait l'objet d'une objection n'est pas recevable selon ces critères, le parrain aura deux options : 1) dans les deux jours de séance suivant la décision du panel, il pourra choisir une autre mesure inscrite au *Feuilleton* (après quoi la mesure sera sujette au processus d'objection pendant cinq jours et le panel aura cinq jours de séance supplémentaires pour se pencher sur une objection) et ainsi garder son rang à l'ordre de priorité ou 2) son nom sera reporté au bas de l'ordre de priorité afin de lui donner le temps de remédier au problème noté par le panel et de présenter de nouveau la mesure sous une forme recevable. Si, dans les 48 heures précédant la date à laquelle la mesure

doit être débattue, le parrain n'a pas présenté celle-ci de nouveau ou n'a pas choisi une autre mesure, son nom sera retiré de l'ordre de priorité et il pourra prendre part à un autre tirage au sort au cours du même tour.

Les affaires ne faisant pas l'objet d'un vote feront l'objet d'un débat d'une heure au plus, tandis qu'un débat de deux heures au plus sera prévu pour les affaires votables. À moins que la Chambre dispose d'une affaire durant la première heure du débat, il y aura au moins 10 jours de séance entre la première et la deuxième heure de débat. Les dispositions concernant l'étape du rapport et la troisième lecture ne seront pas modifiées. Les motions dilatoires ne seront pas autorisées durant l'étude des mesures d'initiative parlementaire. Dans le cas où un vote par appel nominal est demandé à l'égard d'une mesure d'initiative parlementaire, celui-ci sera réputé différé au prochain mercredi où la Chambre siège.

Une fois reçu un message provenant du Sénat informant la Chambre de l'adoption par le Sénat d'un projet de loi émanant du Sénat, ce projet de loi sera immédiatement inscrit à l'ordre de priorité, avec le nom du député qui en devient le parrain, comme c'est le cas actuellement. Un député qui devient le parrain d'un projet de loi émanant du Sénat est réputé avoir utilisé son tour. Les projets de loi émanant du Sénat ne seront pas inscrits à l'ordre de priorité si la Chambre s'est déjà prononcée à leur sujet au cours de la même législature. Il y a lieu de noter que les sénateurs ont exprimé de graves réserves concernant ces propositions de changement.

Le rapport renferme un certain nombre d'autres dispositions. Il recommande que la modification d'une motion portant deuxième ou troisième lecture d'un projet de loi ou d'une motion d'initiative parlementaire ne soit approuvée qu'avec l'autorisation du parrain de la mesure en question. Il propose aussi que les principes énoncés à l'article 97.1 du Règlement soient maintenus, sous réserve que des éclaircissements soient apportés au Règlement au sujet d'un rapport qui demande que 30 jours de séance supplémentaires soient accordés pour l'étude de ces projets de loi. Il renferme également des recommandations de dispositions transitoires pour passer de l'ancien au nouveau mode de fonctionnement. Le Comité indique qu'il étudiera la faisabilité d'une procédure de « propositions législatives » avant la fin du projet-pilote.

Le Comité souligne qu'au moment d'élaborer les nouvelles procédures proposées concernant l'étude des mesures d'initiative parlementaire, il a tenté de concilier des priorités et des intérêts divergents. Il estime que les modifications proposées constituent un bon compromis, et qu'elles doivent être considérées comme un ensemble dont tous les éléments s'emboîtent.

parfaitement. Le Comité insiste ainsi pour que les changements qu'il recommande soient adoptés à titre provisoire. Comme pour n'importe quel nouveau système, il faudra en surveiller attentivement la mise en application; le Comité fera le bilan du projet-pilote et proposera des rajustements au besoin.

La première session de la 37^e législature prend fin le 16 septembre 2002, avant que le 66^e rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre soit adopté. Le Comité le dépose à nouveau comme son quatrième rapport au début de la deuxième session, soit le 30 octobre 2002. Dans l'Introduction du nouveau rapport, le Comité déclare : « Le 66^e rapport était le fruit du travail acharné et de multiples délibérations des membres du Comité, et le résultat d'une dose considérable de bonne volonté et de compromis. Certains députés et sénateurs ont émis des réserves quant à certaines recommandations énoncées dans le rapport, et on devrait en tenir compte avant que les changements soient adoptés et mis en œuvre. » La Chambre des communes adopte le quatrième rapport le 6 novembre 2002. Les changements proposés étant adoptés en principe, il devient donc nécessaire de modifier le Règlement en conséquence afin d'assurer l'application des nouvelles mesures.

Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la chambre entreprend l'examen du projet de modification du Règlement, mais le 11 décembre 2002, dans son 14^e rapport, il recommande que la Chambre maintienne son système actuel ainsi que les dispositions existantes du Règlement portant sur les mesures d'initiative parlementaire – surtout celles régissant leur mise aux voix – tant que le Comité spécial sur la modernisation et l'amélioration de la procédure à la Chambre des communes n'aura pas terminé ses travaux et fait rapport à la Chambre des communes.

Le Comité spécial, composé du Vice-président de la Chambre, des leaders parlementaires et des présidents de caucus des cinq partis reconnus à la Chambre, est mis sur pied le 28 novembre 2002. La question des réformes apportées à la procédure régissant les affaires émanant des députés est donc le premier point à l'ordre du jour du Comité spécial lorsqu'il entreprend ses travaux en février 2003. La question devient urgente; en effet, les partis d'opposition ont recours à certaines manœuvres dilatoires en Chambre pour contraindre le gouvernement à appliquer les changements.

Le premier rapport du Comité spécial est présenté à la Chambre le 20 février 2003, et il est adopté le même jour. Il propose une nouvelle procédure régissant les affaires émanant des députés, conformément à laquelle toutes les affaires figurant à l'ordre de priorité

seront mises aux voix et tous les députés pourront présenter au moins une mesure au cours d'une législature. La proposition est donc semblable à celle présentée dans le 66^e rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, bien qu'elle en diffère à certains égards.

La nouvelle procédure prévoit principalement que tous les députés de la Chambre auront au moins une fois l'occasion au cours d'une législature de soumettre un projet de loi ou une motion d'initiative parlementaire au vote de la Chambre. Au début d'une nouvelle législature, une liste de tous les députés admissibles sera établie, à partir de laquelle on déterminera de temps à autre l'ordre de priorité de 30 mesures. Toutes les questions de la liste de priorité feront l'objet d'un débat d'au plus deux heures, à la fin duquel elles seront mises aux voix. Tous les votes par appel nominal seront tenus le premier mercredi de séance suivant. Un Sous-comité des affaires émanant des députés légèrement remanié appliquera des critères précis et restreints pour déterminer si certaines des mesures figurant à l'ordre de priorité ne peuvent faire l'objet d'un vote; il sera possible d'appeler de toute décision en ce sens auprès du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre ou, en dernier ressort, auprès de la Chambre des communes, qui tiendra alors un vote secret.

Le 28 février 2003, le Comité spécial présente un autre rapport qui contient les modifications à apporter au Règlement afin de mettre en œuvre son premier rapport. Le 17 mars 2003, la Chambre des communes adopte le rapport, qui contient également diverses mesures transitoires.

Les nouvelles dispositions du Règlement sont adoptées à titre provisoire pour le reste de la session ou jusqu'au 17 mars 2004 au plus tard et doivent faire l'objet d'un examen du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre. Par la suite, le délai relatif à l'application des dispositions provisoires est prorogé jusqu'à la fin de juin 2004 ou jusqu'à la dissolution du Parlement, selon la première de ces éventualités, et ultérieurement, jusqu'au 60^e jour de séance de la 38^e législature, ce qui permettra au Comité d'entreprendre un examen des nouvelles dispositions et de leur application pratique et de recommander des modifications s'il y a lieu.

Le 16 février 2004, la Chambre accepte une modification au libellé d'une des nouvelles dispositions provisoires pour tenir compte du fait qu'à la suite de la fusion de

l'Alliance canadienne et du Parti conservateur, il n'y a plus que quatre partis reconnus à la Chambre.

Au début de la première session de la 38^e législature, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre apporte une modification mineure à la composition du Sous-comité des affaires émanant des députés (par. 91.1(1) du Règlement) : en vertu de la nouvelle disposition, le Sous-comité est constitué d'un membre de chacun des partis reconnus à la Chambre et d'un président du parti ministériel. Ce rapport est présenté à la Chambre le 20 octobre 2004.

Dans son 12^e rapport, considérant qu'il serait souhaitable d'expérimenter davantage les dispositions provisoires avant de décider de les rendre permanentes ou d'y apporter des modifications, le Comité recommande de prolonger leur application jusqu'à la dernière journée de séance de juin 2005. Ce rapport est présenté à la Chambre des communes et adopté par celle-ci le 29 octobre 2004.

C'est le Sous-comité des affaires émanant des députés qui est chargé d'examiner les articles provisoires. Le Sous-comité assiste à une séance d'information donnée par les greffiers au Bureau de la Chambre des communes, fait un sondage auprès de tous les députés (dont 103 lui font parvenir une réponse) et convoque une table ronde des députés afin de discuter des articles et des modifications proposées. Parmi les répondants, 48 p. 100 estiment que les articles provisoires doivent être rendus permanents, tandis que 27 p. 100 pensent qu'ils doivent demeurer provisoires. Le Sous-comité conclut que la vaste majorité des députés sont en faveur du nouveau régime, conclusion qui concorde avec l'expérience des membres du Sous-comité et avec les preuves anecdotiques que les nouveaux articles, quoique imparfaits, constituent une amélioration par rapport aux anciens et donnent en général de bons résultats. Le Sous-comité est d'avis que les nouvelles règles répondent aux préoccupations et plaintes que les députés ont exprimées auparavant. Comme les articles provisoires semblent donner une bonne mesure de satisfaction et qu'aucun problème grave n'a été relevé, le Sous-comité conclut qu'en les rendant permanents, on saura davantage à quoi s'en tenir et on évitera de devoir continuer à examiner et à proroger des dispositions adoptées à titre temporaire, avec le risque inhérent de disparités et de confusion. Le Sous-comité fait également observer que la Chambre des communes peut à tout moment modifier un article du Règlement. Suivant les recommandations du personnel de la Chambre chargé de la procédure, il propose un certain nombre de modifications mineures et

techniques aux articles provisoires, la plupart d'entre elles visant à faire concorder les versions française et anglaise et à accroître la clarté du libellé.

Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre souscrit à la recommandation du Sous-comité de rendre permanents les articles provisoires à compter du 30 juin 2005. Ce rapport, le 37^e du Comité, est présenté à la Chambre le 11 mai 2005 et adopté par cette dernière.

Le 26 mars 2003, conformément au rapport du 28 février 2003 du Comité spécial sur la modernisation et l'amélioration de la procédure à la Chambre des communes, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre dépose à la Chambre des communes une liste de critères servant à décider quelles affaires émanant des députés ne peuvent être mises aux voix aux termes de l'article provisoire 91.1 du Règlement. Les critères sont les suivants :

- Les projets de loi et les motions ne doivent pas porter sur des questions ne relevant pas des compétences fédérales.
- Les projets de loi et les motions ne doivent pas transgresser clairement les *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982*, y compris la *Charte canadienne des droits et libertés*.
- Les projets de loi et les motions ne doivent pas porter sur des questions qui sont essentiellement les mêmes que celles sur lesquelles la Chambre des communes s'est déjà prononcée au cours de la même session de la législature.
- Les projets de loi et les motions ne doivent pas porter sur des questions inscrites à ce moment-là au *Feuilleton* ou au *Feuilleton des avis* à titre d'affaires émanant du gouvernement.

Il convient de noter qu'en octobre 2003 et en février 2004, le Comité a accepté des rapports du Sous-comité des affaires émanant des députés demandant que deux mesures soient désignées comme ne pouvant faire l'objet d'un vote, conformément au paragraphe 92(3) du Règlement. Les deux décisions n'ont fait l'objet d'aucun appel auprès de la Chambre des communes. Une décision similaire a été prise en novembre 2004, au début de la 38^e législature, et encore une fois il n'y a eu aucun appel à la Chambre.

CONCLUSION

La procédure régissant les affaires émanant des députés est l'aboutissement de nombreuses modifications – importantes et moins importantes – apportées au fil des ans. Bien des députés voient dans les mesures d'initiative parlementaire une excellente occasion de faire valoir leurs idées. Il reste à voir si les nouvelles règles donneront un nouvel élan au système et atténueront les préoccupations et les contrariétés exprimées par les députés ou si elles créeront des problèmes nouveaux et inattendus.